

**Commissione d'inchiesta sul fenomeno delle mafie  
e sulle altre associazioni criminali, anche straniere**

**L'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia  
nel sistema di contrasto alla criminalità  
economica e al riciclaggio**

AUDIZIONE DEL DOTT. CLAUDIO CLEMENTE  
DIRETTORE DELL'UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA  
PER L'ITALIA (UIF)

Roma, Palazzo San Macuto

11 giugno 2014



Signor Presidente, onorevoli Senatori e Deputati,

desidero ringraziare la Commissione Antimafia per questa audizione che mi consente di illustrare l'attività svolta dall'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia in materia di contrasto alla criminalità economica e al riciclaggio. L'occasione dà anche l'opportunità di proporre riflessioni sull'evoluzione del sistema antiriciclaggio alla luce delle modifiche del quadro normativo comunitario e sulle possibilità di affinare lo strumentario a disposizione dell'Unità.

### **1. L'UIF nel sistema italiano antiriciclaggio: posizione istituzionale e funzioni**

Il sistema italiano di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo si fonda sul contributo sinergico degli operatori e di diverse autorità: gli obblighi, i controlli e le sanzioni che ne costituiscono la struttura sono preordinati alla tutela dell'interesse pubblico all'integrità del sistema economico-finanziario; il tessuto normativo è finalizzato a creare, tra i soggetti coinvolti, una rete di relazioni basate sulla collaborazione.

Il disegno complessivo è coerente con i principi internazionali che vedono, accanto all'attività di repressione del riciclaggio affidata alle norme penali, un apparato diretto a prevenire i tentativi di infiltrazione criminale nell'economia e nei mercati.

La collaborazione dei soggetti posti ai varchi dei circuiti legali (banche e altri intermediari finanziari, professionisti, operatori non finanziari) si concretizza nell'adempimento di obblighi di identificazione e monitoraggio della clientela, di registrazione delle transazioni nonché di individuazione e segnalazione delle operazioni sospette.

I principi internazionali richiedono l'istituzione, in ogni Stato, di agenzie nazionali antiriciclaggio, le *Financial Intelligence Unit* (FIU), dotate di autonomia e specializzate nell'analisi finanziaria delle informazioni relative a possibili casi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Nel nostro Paese tale compito è assolto dalla UIF, istituita presso la Banca d'Italia. Tra i vari modelli presenti nelle esperienze estere, l'ordinamento nazionale

ha privilegiato la configurazione di un organismo di tipo amministrativo. Tale opzione consente di valorizzare il momento dell'“*intelligence* finanziaria”, cioè di una specifica attività di analisi volta non a ricercare prove processuali ma a ricostruire i flussi oggetto di operazioni sospette e i contesti in cui esse avvengono per sviluppare ragionevoli ipotesi sulle loro finalità, supportando e orientando i successivi sviluppi investigativi.

La collocazione dell'Unità presso un'istituzione indipendente e dotata di specifiche competenze nella valutazione dei fenomeni economico-finanziari, quale la Banca d'Italia, amplifica le garanzie di autonomia dell'UIF e favorisce l'utilizzo di risorse particolarmente qualificate per lo svolgimento dei compiti ad essa attribuiti.

L'Unità è incaricata di ricevere le segnalazioni, effettuarne l'analisi finanziaria e valutarne la rilevanza ai fini dello sviluppo dell'azione investigativa da parte dei competenti organi (Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza e Direzione Investigativa Antimafia). L'approfondimento delle segnalazioni è finalizzato a stimare gli effettivi profili di rischio insiti nelle operazioni segnalate, cogliere collegamenti soggettivi e oggettivi di rilievo, tracciare i flussi finanziari anche oltre i confini nazionali, ricostruire le modalità di realizzazione del riciclaggio.

E' previsto che all'UIF siano rese disponibili ulteriori informazioni affinché l'attività di analisi si giovi di un'ampia messe di dati. L'Unità riceve, tra l'altro, le segnalazioni antiriciclaggio aggregate tratte dalle registrazioni nell'Archivio Unico Informatico tenuto dagli intermediari finanziari e le comunicazioni di violazioni riconducibili a fatti di riciclaggio rilevate dalle Autorità di vigilanza, dalle amministrazioni pubbliche e dagli ordini professionali. L'Agenzia delle Entrate e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli devono consentire l'accesso ad alcuni dei propri archivi.

Il patrimonio informativo disponibile consente all'UIF di svolgere anche un'attività di analisi strategica, rivolta all'individuazione e alla valutazione di fenomeni, tendenze, prassi operative, nonché di possibili punti di debolezza del sistema. I risultati di tali analisi, oltre a offrire un supporto alle scelte dell'Unità, vengono resi pubblici al fine di agevolare l'adempimento degli obblighi di individuazione delle operazioni sospette e perseguire un'ampia condivisione delle

conoscenze e omogeneità dei comportamenti. Contributi vengono anche forniti agli organi investigativi e alle Autorità.

Le informazioni sono utilizzate per l'elaborazione di indicatori e schemi di anomalia, per l'analisi tipologica dei comportamenti a rischio, per l'effettuazione di studi di portata generale.

Dal 2009 l'UIF ha diffuso numerosi schemi e modelli di comportamento anomalo, anche con l'obiettivo di promuovere la collaborazione di categorie di destinatari ancora poco attive nel sistema di prevenzione. Lo schema relativo ai giochi e alle scommesse, recentemente definito, ha indotto, nel 2013, un significativo incremento delle segnalazioni provenienti dagli operatori del settore.

## **2. Le segnalazioni di operazioni sospette**

Dall'entrata in vigore della nuova normativa antiriciclaggio le segnalazioni di operazioni sospette ricevute annualmente dall'UIF si sono quintuplicate, passando dalle 12.500 del 2007 alle quasi 65.000 del 2013 (un dato tra i più elevati in Europa). Significativamente rilevanti appaiono anche gli importi complessivi che ne formano oggetto: circa 85 miliardi di euro nell'ultimo anno.

La riduzione di circa 2.500 segnalazioni (-3,6 per cento) registrata rispetto al 2012 non ha segnato la fine del *trend* di crescita. Nel primo quadrimestre dell'anno in corso si è assistito a un nuovo aumento del flusso segnaletico rispetto all'analogo periodo del 2013 (circa 26.000 segnalazioni, con un incremento del 25,1%).

All'incremento dei flussi si è accompagnata, grazie anche alle innovazioni introdotte nelle modalità segnaletiche, la progressiva contrazione dei tempi medi di inoltro delle comunicazioni da parte dei soggetti obbligati. Ciò ha consentito di superare una criticità del sistema particolarmente rilevante. Nel 2013 il 44% delle segnalazioni è stato effettuato entro un mese dal compimento delle operazioni sospette; entro i primi due mesi ne è pervenuto quasi il 65%. Nel 2010 solo il 16% veniva trasmesso nell'arco di un mese e il 32% nei primi due mesi. I tempi più lunghi non sono necessariamente indice di mancata collaborazione ma possono anche riflettere la necessità di più complesse e articolate indagini per la rilevazione delle anomalie.

La riduzione dei tempi di rilevazione delle operazioni sospette ha favorito l'incremento dei casi di sospensione: nel 2013 sono state valutate in tale prospettiva oltre 300 segnalazioni e sono stati adottati 64 provvedimenti di sospensione per un importo complessivo di circa 62 mln di euro.

La dinamica del flusso e la tempistica delle segnalazioni registrate in questi anni riflettono la crescente attenzione degli operatori nella individuazione di fenomeni sospetti. Si tratta di risultati particolarmente positivi, che assumono rilievo ancora maggiore per un Paese, come l'Italia, caratterizzato da fattori di illegalità tanto radicati quanto risalenti.

La collaborazione attiva presenta però livelli non omogenei. Il sistema bancario per larga parte appare aver maturato la consapevolezza che il contrasto del riciclaggio costituisce anche un presidio dei rischi aziendali; tuttavia, le segnalazioni delle banche sono ancora concentrate sull'operatività ordinaria, mentre minore attenzione appare dedicata alle movimentazioni della clientela che opera sulla base di rapporti di tipo consulenziale. Anche la collaborazione molto ridotta di SIM e SGR può essere ricondotta alle particolari caratteristiche dei rapporti con la clientela. Su tali carenze si sta focalizzando l'attività ispettiva dell'Unità.

Il numero di segnalazioni trasmesse da professionisti e operatori non finanziari permane esiguo (circa 2.800 segnalazioni, pari a poco più del 4% del totale). Oltre il 90% delle comunicazioni dei professionisti sono trasmesse dai notai, prevalentemente per il tramite del Consiglio Nazionale del Notariato; un'analogha percentuale tra gli operatori non finanziari è raggiunta dagli operatori di gioco. Quasi totalmente assenti sono gli avvocati, gli agenti immobiliari e le case d'asta.

La scarsa collaborazione di tali categorie di soggetti è una criticità presente in molti altri Paesi, con numeri di segnalazioni trasmesse anche inferiori all'Italia. Essa va contrastata, oltre che con l'intensificazione dei controlli, favorendo un approccio che anteponga la sostanza alla forma nell'applicazione delle previsioni normative e rafforzando i presidi a tutela della riservatezza.

Anche gli uffici della Pubblica Amministrazione risultano coinvolti del tutto marginalmente nell'attività di segnalazione. Essi potrebbero invece rappresentare osservatori privilegiati della realtà economica, della società e del territorio per l'intercettazione di molti comportamenti illeciti.

L'UIF ha avviato contatti con il Ministero dell'Interno per definire gli ambiti di attività pubblica per i quali è opportuno fornire indicatori di anomalia e istruzioni per le modalità di segnalazione. Sono stati individuati come prioritari i settori relativi ad appalti, finanziamenti e concessioni; la procedura di segnalazione potrebbe coinvolgere, a diversi livelli, il responsabile del procedimento ex legge 241/1990 e il responsabile per la prevenzione della corruzione, previsto dalla legge 190/2012.

### **3. Analisi delle segnalazioni ed efficacia del sistema**

Nell'ambito degli approfondimenti finanziari condotti sulle segnalazioni ricevute, l'UIF acquisisce informazioni presso i soggetti obbligati; utilizza i dati in suo possesso; si avvale di fonti gestite dalla Banca d'Italia e di quelle di altre amministrazioni, accessibili in virtù di disposizioni di legge o sulla base di specifici accordi; scambia, con correttezza operativa, notizie con omologhe autorità antiriciclaggio estere avvalendosi di piattaforme informatiche internazionali e, ove necessario, stipulando appositi protocolli.

Le iniziative assunte negli ultimi anni per l'informatizzazione dei processi di segnalazione hanno assicurato la più rapida disponibilità, la maggiore completezza, la riorganizzazione e la strutturazione dei contenuti delle comunicazioni. Ne è stata resa più agevole la lavorazione e più spedito il percorso di analisi, con significativi miglioramenti in termini di qualità e di efficienza complessiva.

Il flusso delle segnalazioni esaminate e trasmesse agli organi investigativi nel corso del 2013, pari a ben 92.400 unità, ha superato ampiamente, per la prima volta, e nonostante la loro forte crescita, quello delle segnalazioni ricevute, con un consistente abbattimento dello *stock* in lavorazione, che si attesta ora su livelli fisiologici.

Allo stato, l'UIF è in grado di gestire un flusso annuo di segnalazioni ben superiore a quello corrente e può quindi affrontare anche le dinamiche di crescita che si vanno prospettando.

La revisione dei processi di lavoro ha permesso di modulare l'attività in base alle specificità delle operazioni comunicate e al loro grado di rischio.

L'approfondimento da parte dell'UIF si avvale di diversi livelli di analisi e di un articolato sistema di *rating* delle segnalazioni. Le valutazioni di rischio degli analisti dell'UIF si affiancano a quelle cui sono tenuti gli operatori al momento dell'inoltro delle segnalazioni. Nel 2013 a oltre metà delle segnalazioni esaminate è stata attribuita dall'Unità una valutazione di rischio medio o elevato, confermando per una parte prevalente il giudizio degli operatori.

Il miglioramento delle capacità di selezione, auspicato dagli *standard* internazionali, ha consentito anche di accrescere il numero delle archiviazioni, che hanno riguardato l'8,1% dei casi (4,9% nel 2012).

In prospettiva verranno sviluppate ulteriormente tali capacità, anche grazie a un nuovo meccanismo che consente di anticipare gli scambi informativi con la Guardia di Finanza, agevolando l'approfondimento dei casi significativi.

Un ulteriore impulso alla gestione delle informazioni deriverà dal completamento presso l'UIF di un *data-warehouse*, per il raccordo informatico tra numerose basi dati, e dall'estensione ai maggiori interlocutori istituzionali dei canali telematici di scambio informativo.

Non è agevole misurare l'efficacia complessiva del sistema antiriciclaggio.

Sulla base dei dati disponibili, la quota di segnalazioni giudicata dalla Guardia di Finanza meritevole di approfondimenti investigativi si è attestata nella media degli ultimi anni a circa il 50% delle comunicazioni analizzate. Tale dato avvalorava la complessiva affidabilità della collaborazione attiva degli operatori e la rilevanza degli approfondimenti finanziari.

Per una più compiuta valutazione del sistema sarebbe peraltro necessario disporre non solo di informazioni sull'interesse all'avvio di un'attività investigativa sulle operazioni segnalate, ma anche di notizie sugli esiti dell'attività di indagine e sull'eventuale successivo sviluppo giudiziario della segnalazione.

Anche in assenza di tali informazioni le notizie provenienti da fonti aperte e le valutazioni espresse dagli Organi investigativi, dall'Autorità giudiziaria e dalle altre Autorità permettono di affermare che la collaborazione attiva dimostra di aver sviluppato una buona capacità diagnostica dei comportamenti sospetti. Il sistema è in grado di porre in luce in misura crescente eventi anche di rilevanza primaria e di

forte impatto mediatico, riferibili a fenomeni corruttivi, a distrazione di risorse pubbliche, ad altri gravi casi di economia illecita.

Le segnalazioni di operazioni sospette intercettano frequentemente attività che, alla luce degli approfondimenti o delle successive indagini, risultano riconducibili alla criminalità organizzata. Dall'analisi di tali operatività non appare, però, possibile individuare né modelli operativi né settori economici (ancorché alcuni si confermino, più di altri, soggetti a infiltrazione) tipici o distintivi delle organizzazioni criminali.

La criminalità organizzata si manifesta dal punto di vista finanziario con modalità diversificate, attingendo a tutto il possibile catalogo degli strumenti idonei a "muovere" ingenti volumi di denaro occultandone le tracce. Nelle operatività esaminate si riscontra il ricorso massiccio al contante, a sistemi di false fatturazioni, all'utilizzo di schermi societari e di intestazioni fittizie; abituale è la frammentazione delle operazioni, che innesca, in sequenze temporali di difficile interpretazione, vorticosi trasferimenti fra aree geografiche anche molto distanti e tra settori non omogenei. Spesso appare quasi inestricabile l'intreccio tra profitti delle attività criminali e profitti di attività imprenditoriali acquisite originariamente con capitali riciclati ma poi gestite con modalità lecite.

Solo un paziente lavoro di raccolta di ulteriori dati sulla movimentazione finanziaria e di ricostruzione del profilo economico-finanziario dei soggetti coinvolti e dei loro legami meno evidenti (quali cointeressenze societarie, ricorso ai medesimi professionisti, coincidenze di sedi legali e/o amministrative di iniziative imprenditoriali) può consentire di attribuire la corretta valenza criminale a comportamenti finanziari anomali.

Salvo il caso in cui fonti aperte consentano di individuare la presenza di contatti con soggetti organici a clan criminali, il collegamento delle segnalazioni alla criminalità organizzata resta difficile e, comunque, ipotetico. Per svolgere nel modo più efficiente tali ricostruzioni sarebbe essenziale l'accesso a informazioni di tipo investigativo: l'esperienza mostra che difficilmente la "schermatura" realizzata dai criminali riesce effettivamente a recidere tutti i legami con soggetti di cui è noto il precedente coinvolgimento in attività illecite; l'individuazione di un punto di

attenzione fra i tanti legami è spesso la chiave per risalire agli effettivi ruoli e alla vera matrice dei flussi finanziari.

#### **4. Il valore della collaborazione**

La normativa antiriciclaggio è preordinata allo sviluppo di collegamenti tra le diverse autorità coinvolte e alla convergenza degli obiettivi perseguiti.

Oltre ai rapporti con gli organi investigativi, destinatari delle analisi finanziarie effettuate dall'Unità, particolarmente significativa è la collaborazione con l'Autorità Giudiziaria e con le FIU estere.

Il d.lgs. 231/2007 valorizza le relazioni con l'A.G., consentendo modalità di integrazione informativa efficienti e avanzate. I contatti si realizzano anche attraverso la collaborazione diretta che, in taluni casi, può assumere forme intense di condivisione di informazioni e approfondimenti.

L'Autorità Giudiziaria è tenuta a informare l'UIF e gli Organi di Vigilanza quando abbia fondato motivo di ritenere che fatti di riciclaggio siano avvenuti attraverso operazioni effettuate presso gli intermediari; le conseguenti iniziative delle Autorità devono essere portate a conoscenza della Magistratura (art. 9, comma 7 del d.lgs. 231). Più ampie possibilità di collaborazione tra l'UIF e gli organi delle indagini sono previste per agevolare l'individuazione di fatti e situazioni la cui conoscenza può essere utilizzata per prevenire l'uso del sistema finanziario e di quello economico a scopo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo (art. 9, comma 10).

Tali forme di cooperazione risultano intense con le Procure maggiormente coinvolte nel contrasto alla criminalità organizzata, alla corruzione, ai reati societari e all'evasione fiscale, con risultati positivi in indagini anche molto complesse e delicate. Con alcune di tali Procure sono già stati messi a punto canali telematici dedicati che consentono di assicurare tempestività e riservatezza dello scambio informativo.

Il confronto con l'Autorità Giudiziaria su fenomeni e situazioni oggetto di indagini contribuisce a integrare le conoscenze dell'Unità e ad accrescere l'efficacia delle analisi operative e strategiche che essa compie. La collaborazione consente di ricostruire complesse relazioni soggettive, favorisce l'individuazione di nuove

tecniche di riciclaggio e può portare all'elaborazione o all'aggiornamento degli schemi di comportamento anomalo.

Anche con la Direzione Nazionale Antimafia e, per il suo tramite, con alcune Direzioni Distrettuali si sono sviluppate significative forme di cooperazione. Di recente sono state avviate iniziative con la DNA volte a valorizzare possibili sinergie tra le rispettive sfere di azione, integrando conoscenze e professionalità.

Lo scambio di informazioni su operazioni sospette con le omologhe autorità estere, per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio transnazionale, costituisce una delle ragioni d'essere del sistema delle *Financial Intelligence Unit*. Le oltre 140 FIU appartenenti oggi al Gruppo Egmont (l'organizzazione internazionale che le raggruppa per favorirne la collaborazione e lo sviluppo di *standard* condivisi) danno vita a una rete capillare per lo scambio di informazioni su casi di sospetto riciclaggio, realizzato attraverso un apposito sistema telematico di comunicazione.

I principi internazionali prevedono l'obbligo delle Unità nazionali di prestare la più ampia collaborazione possibile; indicano i requisiti minimi di contenuto per le richieste di informazioni; individuano tassativamente i casi in cui le richieste possono essere rifiutate; disciplinano l'utilizzo delle informazioni, vincolandolo alle finalità indicate nelle richieste e al preventivo consenso della controparte per ogni eventuale diverso impiego.

In questi anni lo scambio di informazioni tra l'UIF e le omologhe autorità estere ha reso possibile la tracciabilità di flussi finanziari di provenienza illecita collocati in altri paesi da soggetti operanti in Italia. Le analisi condotte attraverso la cooperazione internazionale hanno consentito di individuare o ricostruire la titolarità effettiva degli interessi coinvolti, agevolando anche il fruttuoso svolgimento della cooperazione giudiziaria internazionale.

L'efficacia della collaborazione tra FIU richiede, però, che esse possano esercitare poteri omogenei nei rispettivi Paesi. Anche in Europa differenze tra le legislazioni nazionali e le prassi operative hanno effetti negativi sulla capacità di talune FIU di scambiare informazioni, ostacolando l'individuazione dei flussi di capitali illeciti.

## **5. La prossima *Mutual Evaluation* del sistema italiano antiriciclaggio**

Il sistema antiriciclaggio italiano sarà prossimamente oggetto di valutazione da parte del Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI). I lavori preparatori sono già in corso; la visita del gruppo di valutazione è prevista per gennaio 2015; la discussione del rapporto finale sull'Italia avverrà nel successivo mese di giugno.

Nel corso della valutazione l'accento verrà posto prevalentemente sull'apprezzamento della "efficacia" (*effectiveness*) delle misure adottate a livello nazionale e dell'operato delle autorità antiriciclaggio, secondo una logica basata sull'individuazione di obiettivi cui commisurare i risultati. La dimostrazione della conformità del sistema italiano ai principi internazionali e della sua efficacia richiede una ricostruzione accurata dell'azione di ciascuna autorità e degli effetti prodotti; occorre attivare idonei strumenti di misurazione basati su dati e informazioni e riflettere sugli aspetti per i quali il sistema italiano si presenta non allineato rispetto agli *standard* internazionali.

La valutazione del GAFI va vista come un'opportunità utile per evitare che le criticità esistenti possano cronicizzarsi e per introdurre miglioramenti nel sistema antiriciclaggio nazionale; è necessario procedere con iniziative di carattere normativo e operativo.

Spunti importanti possono provenire dai lavori del Gruppo, cui partecipa anche l'UIF, costituito nel 2013 presso il Ministero dell'Economia e Finanze con il compito di elaborare una metodologia per la valutazione dei livelli di rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo nel nostro Paese.

L'iniziativa è volta a dare attuazione alle Raccomandazioni del GAFI che richiedono agli Stati di valutare i rischi con riferimento al proprio territorio nazionale e di predisporre adeguati presidi per mitigarli in maniera efficace.

L'introduzione di una valutazione nazionale del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo richiede la collaborazione tra tutte le autorità nazionali, comportando la necessità di un continuo scambio, attraverso metodologie condivise, di informazioni e di esperienze per comprendere non solo quali siano le principali minacce e vulnerabilità cui il nostro ordinamento è esposto, ma anche come le stesse si evolvano e quali presidi occorra adottare. Deve essere pertanto

oggetto di valutazione anche l'efficacia del regime antiriciclaggio nelle diverse fasi preventiva, investigativa e repressiva.

Non mi dilungo sulle specificità che hanno caratterizzato l'esercizio di *risk assessment* nazionale. Vorrei però sottolineare alcuni aspetti. Il primo è che anche dal *risk assessment* va emergendo un sistema di prevenzione e contrasto nel complesso adeguato a rispondere alle minacce che i proventi di attività criminali possano essere reinseriti nel sistema finanziario ed economico. La cooperazione tra le autorità ne rappresenta un significativo punto di forza. La valutazione, inoltre, pone in luce sia l'efficacia del processo di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette sia la crescente qualità delle segnalazioni, che offrono all'UIF un fondamentale patrimonio informativo sempre più rilevante anche in procedimenti giudiziari.

Tra le vulnerabilità messe in evidenza dall'esercizio ve ne sono alcune di tipo normativo che andrebbero mitigate con opportuni interventi, su cui mi soffermerò più avanti.

La valutazione, basandosi su dati e informazioni spesso provenienti da patrimoni informativi eterogenei, ha offerto l'occasione per un'analisi globale soprattutto qualitativa e per la condivisione delle valutazioni dei fenomeni da parte delle autorità coinvolte. Ciò pone le premesse per un coordinamento strategico sempre più efficace delle *policy* nazionali in materia di antiriciclaggio.

## **6. Verso la quarta Direttiva comunitaria antiriciclaggio**

E' da tempo in discussione la proposta di quarta direttiva europea relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo.

Tra i principali elementi di novità posti alla base della Proposta ricordo la maggiore centralità attribuita all'approccio basato sul rischio, il rafforzamento degli *standard* di trasparenza di strutture societarie e *trust*, l'espressa inclusione dei reati fiscali nel novero dei reati presupposto di riciclaggio, la precisazione e l'ampliamento dei poteri e delle funzioni delle FIU, l'adozione di misure volte a rafforzare la collaborazione internazionale.

L'UIF segue attivamente i lavori per rilevare aree di ulteriore rafforzamento del sistema antiriciclaggio in un'ottica di piena valorizzazione dei presidi preventivi. In tale quadro, l'adozione di più precise indicazioni sui poteri e le funzioni delle *Financial Intelligence Unit* dei singoli Stati, in adesione agli *standard* del GAFI e del Gruppo Egmont, assume particolare valore anche nella prospettiva del necessario rafforzamento della collaborazione internazionale.

La Proposta contiene ora una definizione aggiornata di FIU, basata sulla indicazione delle funzioni caratteristiche di ricezione, analisi e disseminazione e sulla precisazione dei requisiti di autonomia e indipendenza operativa. Vengono rafforzate le regole sulla cooperazione, prevedendo, tra l'altro, che le FIU debbano rispondere alle richieste delle proprie controparti esercitando per l'acquisizione delle successive informazioni i medesimi poteri disponibili per l'analisi domestica. Sono anche regolate le segnalazioni di operazioni sospette poste in essere in paesi diversi da quello di insediamento; viene, infine, definita una base legale per la "Piattaforma delle FIU dell'Unione Europea", organismo presieduto dalla Commissione Europea e composto da rappresentanti delle unità di *intelligence* degli Stati membri. La Piattaforma potrà favorire il confronto, l'applicazione più uniforme delle disposizioni comunitarie da parte delle FIU e la collaborazione sul piano operativo per lo svolgimento di analisi congiunte su casi di rilievo che interessino più Stati.

La nuova Direttiva conferma l'opzione di armonizzazione minima già adottata nelle precedenti direttive comunitarie antiriciclaggio, consentendo agli Stati membri di introdurre norme più rigorose in sede di recepimento nazionale, in coerenza con il *risk assessment* nazionale.

In un contesto di mercato fortemente integrato come è quello europeo, l'adozione di presidi più rigorosi da parte di singoli Stati può produrre situazioni di svantaggio competitivo per gli operatori nazionali, favorendo lo spostamento di attività e capitali, non solo illeciti, verso paesi con ordinamenti caratterizzati da normative più permissive e un sostanziale indebolimento del sistema di contrasto.

Approccio basato sul rischio, integrazione dei mercati e armonizzazione minima vanno, pertanto, considerati nella loro reciproca interazione al fine di evitare che, in

Europa, sia di fatto vanificato quello che lo stesso GAFI individua come l'obiettivo di fondo dei presidi antiriciclaggio: l'intercettazione dei tentativi di infiltrazione criminale nell'economia legale e il rafforzamento dell'integrità e della sicurezza del sistema finanziario ed economico.

Sotto questo profilo occorrerebbe agire per bilanciare il principio di armonizzazione minima con strumenti di coordinamento che evitino differenze nel livello delle regole antiriciclaggio nazionali non giustificate da una coerente valutazione di rischio del Paese. Analogo meccanismo andrebbe previsto per la fissazione di metodologie di valutazione del rischio nazionale coerenti tra loro e con l'analisi sovranazionale.

Ulteriori elementi di criticità derivano dalla discrezionalità lasciata agli Stati membri in ordine alla criminalizzazione del riciclaggio. Il persistere di differenze nei singoli ordinamenti penali ostacola, infatti, una piena realizzazione della collaborazione investigativa e giudiziaria a carattere transfrontaliero. Una definizione armonizzata di riciclaggio rafforza l'effettività della risposta di tutti i paesi ai rischi connessi con la contaminazione tra economia lecita e illecita. A tal fine è in discussione presso la Commissione Europea una distinta iniziativa, volta all'armonizzazione delle norme relative al reato di riciclaggio.

La prossima presidenza italiana del Consiglio dell'Unione potrebbe offrire l'occasione per una più ampia riflessione sulle conseguenze dell'armonizzazione minima e sulla capacità di tale principio di coniugarsi con un'efficace lotta a un fenomeno transnazionale come il riciclaggio, che può trarre vantaggio proprio dalla forte integrazione finanziaria ed economica in Europa.

## **7. Le esigenze di modifica del quadro normativo nazionale**

L'evoluzione degli *standard* internazionali e delle disposizioni comunitarie, nonché la prossima valutazione dell'ordinamento antiriciclaggio italiano da parte del GAFI richiedono un intervento sulla normativa nazionale.

Riflessioni su tali materie sono già state condotte nell'ambito di gruppi di lavoro, commissioni governative e nell'esercizio ancora in corso sul *National Risk Assessment*.

Tra gli interventi assumono particolare rilievo e urgenza quelli indirizzati a colmare lacune già oggetto di rilievi da parte del GAFI nella precedente *Mutual Evaluation* del 2006 che ha interessato il nostro Paese.

Viene in considerazione, innanzitutto, la necessità di consentire all'UIF l'accesso alle informazioni investigative a supporto dell'analisi, come richiesto dai principi internazionali, dalla direttiva attualmente in vigore e in analogia a quanto previsto negli altri paesi europei.

In linea con gli *standard* GAFI andrebbe inoltre maggiormente enfatizzato il carattere selettivo dell'analisi finanziaria condotta dall'UIF che, in un contesto di consistente crescita delle segnalazioni, deve poter indirizzare gli sforzi investigativi verso i casi caratterizzati da effettivi elementi di sospetto.

Infine, occorre rafforzare i meccanismi di *feedback* ai segnalanti - ora destinatari solo di informazioni sull'archiviazione finanziaria - e alla UIF sull'esito finale della segnalazione. Ciò può contribuire a migliorare la qualità della collaborazione dei soggetti obbligati e favorire maggiori possibilità di desumere connessioni definite tra strumenti finanziari e finalità illecite.

Altre esigenze di modifica del d.lgs. n. 231/2007 riguardano la revisione del sistema sanzionatorio penale e amministrativo e sono volte a superare incoerenze sistematiche, eccessi punitivi per comportamenti poco rilevanti, nonché significative lacune su aspetti meritevoli di tutela. Anche il Governatore della Banca d'Italia Draghi, in passato, ha posto l'accento su tali aspetti nel corso di una audizione presso questa Commissione.

Vorrei richiamare brevemente altri due temi cui l'UIF annette particolare rilievo.

Il primo riguarda la necessità di garantire la riservatezza del segnalante, condizione necessaria per poter sviluppare un'effettiva collaborazione attiva. Gli attuali presidi normativi fanno leva su specifici assetti organizzativi, obblighi a carico dei segnalanti e delle autorità, possibile interposizione di Ordini per i professionisti. L'indicazione del segnalante può essere comunicata all'Autorità giudiziaria, per l'utilizzo in sede processuale, solo quando risulti assolutamente necessaria per l'accertamento del reato. In tali casi la possibilità di accesso delle parti agli atti processuali consente la conoscenza dei segnalanti. È auspicabile che siano individuate, anche sul piano normativo, ulteriori garanzie.

Il secondo tema riguarda la criminalizzazione dell'autoriciclaggio, argomento su cui in questi anni si è sviluppato un intenso dibattito in sede tecnica e parlamentare e che ha occupato le riflessioni di appositi gruppi di studio e commissioni governative.

Nei giorni scorsi il Ministero della Giustizia ha presentato una proposta nell'ambito dei disegni di legge recanti disposizioni in materia di corruzione, riciclaggio e falso in bilancio, all'esame del Senato. Il reato di autoriciclaggio - che ingloba anche l'autoimpiego - verrebbe punito solo in presenza di un dolo specifico; l'ampiezza della proposta soddisfa le esigenze più volte indicate, anche in questa sede, dalla Banca d'Italia e dall'UIF. L'iniziativa mantiene immutata la distinzione tra i reati di riciclaggio e di impiego, che potrebbe invece essere superata unificando le due fattispecie, anche a fini di semplificazione.

## **Conclusioni**

In questi anni, l'UIF ha potenziato le capacità di gestire flussi informativi in costante crescita, ha affinato le metodologie dell'analisi, ha rafforzato lo strumentario anche informatico a supporto delle proprie funzioni, ha intensificato le relazioni con la Magistratura, gli organi investigativi e le altre Autorità, anche estere.

Si è accresciuta la consapevolezza del contributo che il sistema basato sulla segnalazione delle operazioni sospette può dare alle indagini giudiziarie. I progressi conseguiti consentono di formulare un giudizio complessivamente positivo sull'efficacia del sistema di prevenzione, pur in presenza in Italia di rischi di riciclaggio particolarmente significativi.

La diffusa illegalità che permea il nostro sistema economico e finanziario e l'innegabile complessità dell'apparato antiriciclaggio non permettono di considerare i traguardi finora conseguiti come sufficienti.

L'UIF intende continuare a offrire un contributo sostanziale all'evoluzione del sistema stimolando anche la crescita di una cultura antiriciclaggio e l'attenzione all'attività di prevenzione e contrasto, che hanno già favorito, assieme all'impegno delle altre autorità, l'incremento esponenziale del numero delle segnalazioni. L'ulteriore miglioramento richiede, da un lato, l'attenzione al rispetto di regole poste

a presidio della riservatezza del segnalante, dall'altro, una costante azione di sensibilizzazione e di controllo rivolta sia alle categorie più partecipi, sia soprattutto agli operatori ancora restii a partecipare efficacemente al sistema di prevenzione.

In questo ambito è essenziale recuperare alla collaborazione attiva le pubbliche amministrazioni, specie con riferimento a quei settori dell'organizzazione e dell'attività pubblica in cui episodi di illegalità o di abuso vanno facendosi sempre più sistematici e preoccupanti, ponendo spesso in evidenza anche indebiti condizionamenti a opera della criminalità organizzata.

L'obiettivo di una ulteriore semplificazione dei processi di lavoro e riduzione dei tempi dell'attività di *intelligence* andrà realizzato attraverso il potenziamento degli strumenti di analisi e della capacità di gestione del ragguardevole patrimonio informativo a disposizione dell'Unità, che deve essere ulteriormente ampliato realizzando a pieno le previsioni normative.

La crescente integrazione dei mercati e la frequente commistione tra economia legale ed economia criminale richiedono una sempre più intensa cooperazione a livello sia internazionale, sia nazionale. L'UIF proseguirà nella linea del consolidamento dei rapporti con le autorità, della condivisione delle informazioni e del coordinamento delle attività.

A questi obiettivi e alla massima trasparenza saranno improntate le numerose occasioni di confronto e proiezione dell'Unità verso l'esterno, anche attraverso il progressivo arricchimento dei momenti di rendicontazione. Alla pubblicazione del Rapporto annuale indirizzato al Parlamento si è aggiunta, in questi ultimi anni, la diffusione di statistiche periodiche, studi e pubblicazioni; un sostanziale ampliamento e miglioramento dei canali di comunicazione con gli operatori e il pubblico verrà dall'imminente complessiva revisione del sito istituzionale.

L'azione dell'Unità, e delle altre autorità nazionali, andrà sostenuta attraverso un adeguamento del contesto normativo volto a superare le vulnerabilità del sistema nazionale antiriciclaggio.

Gli interventi di modifica del decreto legislativo 231/2007 che l'UIF ha proposto mirano a potenziare lo strumentario disponibile, ad aumentare la capacità selettiva dell'Unità, a migliorare le conoscenze dei segnalanti.

La definizione della quarta Direttiva antiriciclaggio richiederebbe l'attivazione di presidi volti a favorire un livello più elevato di armonizzazione tra le regole interne ai Paesi europei al fine di scongiurare il rischio di penalizzare le giurisdizioni più virtuose. Va garantita la piena collaborazione tra unità di *intelligence* nazionali.

Per combattere efficacemente il riciclaggio anche a opera di organizzazioni criminali è comunque necessario rendere più efficace l'azione repressiva. In tal senso occorre delineare in Italia un coerente sistema di misure penali basato sull'introduzione nell'ordinamento del reato di autoriciclaggio e su più rigorose previsioni per le gravi patologie d'impresa; occorre altresì escludere che il troppo rapido incedere dei termini prescrizionali possa vanificare l'operato del sistema di prevenzione e di contrasto.